Centralización y Descentralización Nacional

VICTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE

LO QUE FUE

La centralización es, quizás como ningún otro fenómeno, una constante en la historia de nuestro país. Entender nuestra historia presente implica un primer reconocimiento: el estado-nación en México, desde su nacimiento, es un Estado centralista que ha intentado tomar nuevos rumbos, recogiendo las experiencias federalistas de otros países que llegaron a constituirse en repúblicas federales por otros caminos. A mediados del siglo XIX México adoptó el federalismo como modelo nacional, buscando garantizar y propiciar el desarrollo de sus regiones marginadas y escasamente pobladas. La ciudad de México, desde los tiempos precoloniales, se había convertido en el nervio motor del país en detrimento del resto de sus regiones. Ahora, con la decisión federalista se busca revertir esas tendencias. Y esa es la originalidad mexicana: Tratar de dar vida al federalismo desde el centro a diferencia del modelo clásico norteamericano, que se basó en un pacto federal de entidades autónomas.

La consolidación del régimen revolucionario exigió que se fortaleciera el centralismo; la proliferación de caudillos locales parecía ser la razón principal que imposibilitaba la conducción política y social del país. El triunfador grupo sonorense optó por suplir los poderes locales por una conducción política personal, que pronto recayó en el general Calles. Ahora, el jefe máximo asumía la paternidad del nuevo Estado mexicano. Sin embargo, el sistema político naciente enfrentaba el reto de reconstruir y desarrollar económica, social y culturalmente al país. Difícilmente lo lograría si delegaba la responsabilidad en un solo hombre. De ahí que Cárdenas se avocara a terminar con el Maximato, utilizando una nueva fórmula institucional: el presidencialismo, que devino en forma de gobierno. Cárdenas fue el gran cimentador de las instituciones políticas actuales. Las reformas que ha habido en este terreno únicamente han servido para solidificar las relaciones entre el Estado y la sociedad, proyectadas bajo el Cardenismo.

El Estado centralizador surgió como una necesidad de la revolución social mexicana. Ante la debilidad de las clases sociales fundamentales que hubieran podido dar otro giro al proyecto nacional —y debilidad debida fundamentalmente al incipiente desarrollo capitalista del país—, el Estado mexicano se abrogó el derecho de impulsar el desarrollo económico y social que el momento exigía. Y he ahí otra originalidad estatal: el Estado, más que ser producto de las clases sociales, es padre de las mismas. Este país no puede ser comprendido fuera de ese marco. De ahí que la centralización haya sido el cimiento básico para la cons-

trucción del sistema político y el desarrollo económico contemporáneos.

A partir de los años 40 s, México incursionó en la modernidad mediante el vertiginoso desarrollo industrial. Sin embargo, éste se caracterizó por el ahondamiento de los procesos concentradores y centralizadores en los terrenos económico, político, social, cultural y urbano; por ejemplo, en esos años "quedó sellada la certeza centralizadora de que fuera de México todo era Cuautitlán".[1] A nivel territorial se perdieron de vista las necesidades del desarrollo regional. En la base, los municipios y sobre todo sus ciudadanos rápidamente aprendieron que su vida cotidiana sería regida por las disposiciones centrales del aparato estatal.

La modernidad marcó también la mayoría de edad para las clases fundamentales de nuestra sociedad. De ahí que, en el terreno socioeconómico, el proceso concentrador y centralizador fuera escapando al control estatal. El poder económico del país paulatinamente se trasladó del sector público al sector privado, lo que sin duda provocó el ahondamiento de los desequilibrios sociales.

A nivel político, el Estado mexicano también requirió modernizar las formas de conducción política. Esto explica los cambios que ha experimentado el partido oficial a través de sus transformaciones desde el original PNR hasta el PRI. En último análisis, la capacidad de permanencia del sistema político mexicano estriba en mucho en saber cooptar las demandas ciudadanas, utilizando una forma de gobierno esencialmente centralista: El presidencialismo.

[1] Aguilar Camín, Héctor. "Para demoler nuestras pirámides". *Nexos*. 95. Pág. 20.

LO QUE ES

La crisis que padece México es antes que nada una crisis de centralización. A partir de las devaluaciones de febrero de 1982 se masifica y reconoce públicamente la crisis en nuestro país. La caracterización de ésta no será ya labor exclusiva de pequeños grupos, debido a que repercute en todas las clases sociales del México de hoy. En realidad, la desarticulación estructural es en el fondo la incapacidad de los proyectos de crecimiento económico-social, puestos en práctica desde 1940 y que se caracterizaron por ahondar la concentración económico-urbana y la centralización político-cultural. "El proceso de centralización que por décadas dio al país estabilidad, cohesión, modernidad y crecimiento sostenido, se fue volviendo en los últimos lustros el más ostensible obstáculo para seguir alcanzando esas metas".[2]

La nación mexicana se fue construyendo a costa de marginar y empobrecer a la mayoría de las provincias del país. La concentración ha sido de tal magnitud, que los datos señalan que las dos terceras partes de la producción industrial y un 30 por ciento del consumo nacional se encuentran en el valle de México.

Datos aparte, es un hecho que la crisis por tangible nos ha obligado a reflexionar sobre sus causas y consecuencias En eso estábamos cuando otro elemento más se vino a sumar a nuestras cavilaciones: El terremoto del 19 de septiembre que sacudió a la capital del país. El terremoto también significó una fuerte sacudida de conciencias y un desagradable encuentro con nuestra realidad: Merced al centralismo, en adelante todos los ciudadanos de este país tendremos que ajustar cuentas con nuestra historia. A estas alturas nos preguntamos ¿Cómo es posible que aproximadamente un 23 por ciento de la población de nuestro país se concentre en la ciudad de

[2] *Ibidem.*

México y que sea una ciudad que tenga que ser subsidiada por el resto del país? Quizás la ciudad de México sea el ejemplo más claro, pero no menos dramático, de la centralización histórica que aqueja a nuestra nación.

La crisis y la tragedia provocada por el sismo regresaron al primer plano de la opinión pública la necesidad de la descentralización. Quizás como en ninguna otra ocasión, en los últimos años el Estado y la sociedad civil se pusieron de acuerdo: En México se debería impulsar con renovados bríos la "descentralización de la vida nacional". Si bien el consenso existe, los obstáculos a vencer son muchos. En el camino se encuentran el poder económico, el poder político, la concentración urbana, la tradición centralista, la burocratización desmedida, la desigualdad social y, sobre todo, el corporativismo político.

LO QUE DEBERA SER

Las tareas descentralizadoras son complejas, sobre todo porque nos hemos tardado muchos años en montar los escenarios de la descentralización. Aquí, como en otros terrenos, es necesaria una concertación de voluntades para construir el país moderno y descentralizado al que aspiramos.

La descentralización para ser real deberá ser profundamente democrática en el sentido de involucrar a toda la sociedad, incorporando las necesidades y demandas de los diferentes grupos sociales. La descentralización tendrá que destruir los amplios marcos de centralización y privilegio que nos han conducido hasta la crisis actual. De ahí que descentralización sea sinónimo de una profunda reforma estructural, que deberá impulsarse a distintos niveles.

En primer lugar, y éste es sin duda el nivel de mayor controversia, la descentralización deberá ser una descentralización política. En este terreno, significa ampliar los canales de participación de la ciudadanía, garantizando el pleno respeto de la crítica política y las posibilidades de disidencia. El Estado deberá ser sensible a las demandas que le presenten los ciudadanos, reconociendo la necesidad de participación directa en la resolución de los problemas locales o municipales. Aquí, descentralizar significa democratizar.

En segundo lugar, la descentralización deberá darse en el terreno económico. Se deberá privilegiar el crecimiento y desarrollo del sector social de la economía. La concentración y centralización económica conducen hacia una sociedad de privilegios en detrimento de la satisfacción de las necesidades más elementales de la población. En gran parte, las convulsiones sociales tienen su origen en la insatisfacción de las necesidades económicas.

En tercer lugar, se deberán descentralizar los polos concentradores urbanos. Resulta imprescindible detener la macrocefalia de ciudades como México, Guadalajara y Monterrey, desarrollando las potencialidades regionales como una garantía real del arraigo en la provincia y el campo mexicanos.

En cuarto lugar, se deberá profundizar en la descentralización administrativa, que no se puede agotar con el cambio de oficinas a provincia. Implica también "una nueva relación federal con los poderes estatales y municipales y la consolidación de nuevas instancias de negociación y acuerdo para el traslado efectivo de facultades, funciones y recursos, que la federación es ya incapaz de ejercer con eficiencia nacional. Implica la desburocratización de los procedimientos administrativos para que, en lugar de bloquear, agilicen el paso de los recursos disponibles hacia los beneficiarios directos".[3] Implica también la revisión del funciona-

---

[3] *Ibidem.*

miento eficiente de las entidades y dependencias de la administración pública y la creación de nuevos organismos necesarios para satisfacer las crecientes demandas de la población. Ello deberá verse acompañado por la profundización de la renovación moral. La descentralización de la administración pública implica acortar la distancia entre gobernantes y gobernados.

De manera muy general y esquemática, considero planteados los aspectos que hacen parte de una profunda descentralización de la vida nacional. A manera de conclusión, reproduzco las reflexiones de Héctor Aguilar Camín a propósito de cuál deberá ser el sentido de la descentralización en México: "Por vocación política y por necesidad histórica, el trayecto descentralizador sólo podrá ser impulsado por quien de hecho lo ha emprendido ya: El Estado mexicano. Pero descentralizar no es ni puede ser sinónimo de desmantelar el Estado, sino en realidad de lo contrario: Hacerlo menos vulnerable en tanto más equilibrado, más eficiente, en tanto menos oneroso para la sociedad.

"Un país con la estructura de desigualdades que arrastra México no puede permitirse, a nombre de la sociedad civil y la descentralización, desmantelar la instancia cuyas escuelas públicas, por ejemplo, dan servicio al 89 por ciento de la matrícula educativa. Al falso dilema de elegir entre la sociedad civil y el Estado y a la propuesta simplificadora de que debe haber menos Estado para que pueda haber más sociedad, es posible oponer, para los años por venir, una fórmula alternativa: Necesitamos más Estado y más sociedad. Más Estado eficiente, descongestionado y efectivamente rector, capaz de garantizar la democracia y la fortaleza política interna, así como el cumplimiento de las tareas productivas y distributivas básicas de la nación.

"Más sociedad plural y diversificada, capaz de ejercer sus derechos políticos frente a y dentro del Estado; más sociedad no oligopólica ni usurpada en su representación por nuevas cúpulas corporativas; más sociedad abierta, igualitaria, descentralizada, capaz de afirmar su iniciativa y su organización autónoma, como lo hizo precisamente durante estos días trágicos, entre cuyos escombros estamos obligados a descifrar y decidir nuestro futuro".[4]

---

[4] *Ibidem*. Pág. 21.